

A formação profissional nas autarquias locais: entre o unanimismo das representações e as clivagens nos usos e nos acessos¹

António José Almeida²

Resumo

A problemática da formação profissional contínua tem vindo a assumir uma nova centralidade nas sociedades contemporâneas quer enquanto instância de socialização profissional, sendo um elemento estruturador das políticas de gestão de recursos humanos capazes de potenciar a competitividade organizacional num contexto em que o conhecimento se transformou num novo factor de produção, quer enquanto instância de regulação social, ao assegurar a conformação ideológica e a gestão dos processos de transição profissional numa sociedade marcada pelo primado da flexibilidade.

No contexto das autarquias locais, a formação profissional contínua tem vindo a ser chamada a desempenhar um papel mais activo no quadro dos processos de modernização administrativa os quais se têm centrado fundamentalmente na intensificação da informatização dos serviços e na redefinição dos processos de trabalho.

A sua relevância enquanto instrumento de suporte à gestão de tais processos de modernização administrativa tem vindo a ser reconhecida quer ao nível do poder central, ao instituir programas de apoio à promoção da formação profissional na administração local de que o Programa Foral é o exemplo mais paradigmático, quer ao nível das autarquias, que têm vindo a reforçar a sua aposta na formação o que se tem traduzido num aumento generalizado do volume de formação.

¹ Comunicação apresentada no XII Encontro de Sociologia Industrial, das Organizações e do Trabalho, Lisboa, 2007

² Docente do Instituto Politécnico de Setúbal

Neste contexto, o investimento na formação é-nos apresentado como uma inevitabilidade dada a crença, unanimemente partilhada, de que ela é um instrumento fundamental para a gestão dos processos de mudança organizacional ao preparar os trabalhadores para a aceitação e adaptação às novas tecnologias e aos novos processos de trabalho.

Com a presente comunicação pretendemos, a partir de um estudo de caso numa autarquia, baseado na análise documental, em entrevistas a responsáveis de diferentes áreas funcionais e num inquérito por questionário aos trabalhadores, dar conta do papel que a formação profissional tem vindo a desempenhar na gestão dos processos de mudança em curso bem como de algumas das dinâmicas da política de formação.

A prossecução de um tal objectivo levou-nos a considerar um conjunto de dimensões de análise das quais destacamos, pela sua centralidade: a estratégia de formação institucional, a percepção que os diferentes actores têm dessa estratégia, o nível de participação desses mesmos actores no processo formativo, o grau de acessibilidade à formação por parte de diferentes grupos sócio-profissionais e a percepção dos impactos da formação nos planos individual e organizacional.

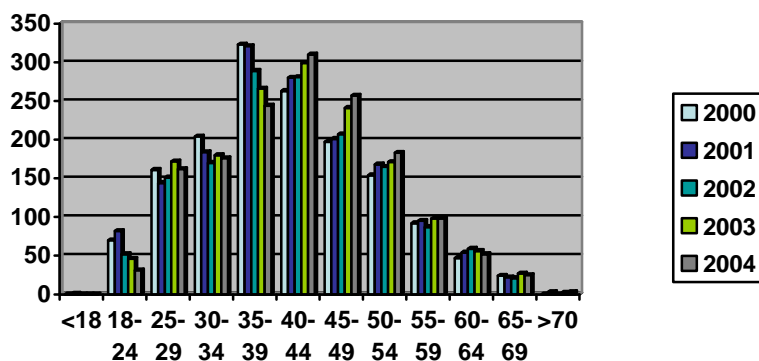
Os resultados obtidos permitem-nos concluir pela existência de uma representação positiva no que concerne à importância atribuída à formação profissional bem como aos seus impactos por parte dos diferentes actores organizacionais. Tal representação positiva surge, contudo, atravessada por fortes clivagens no acesso à formação bem como nos usos que dela são feitos por parte dos trabalhadores quer por parte dos responsáveis pelas diferentes áreas funcionais.

1. Caracterização da estrutura de recursos humanos da Câmara Municipal

Inserida numa das primeiras coroas de centralidade da Área Metropolitana de Lisboa, o que desde logo lhe confere a integração num território com dinâmicas sociais, económicas e culturais privilegiadas num país historicamente marcado por uma tradição de centralismo hegemónico, a Câmara Municipal analisada apresenta uma estrutura de efectivos acima dos 1500 funcionários e uma taxa de feminização que se situa nos 44%, no ano de 2004.

Do ponto de vista da estrutura etária, tal efectivo apresenta uma distribuição próxima da curva normal, com um ligeiro predomínio da população jovem. Contudo, nos últimos 5 anos constata-se uma tendência para a redução da entrada de jovens com menos de 25 anos, o que deverá induzir uma diminuição da capacidade de rejuvenescimento da população.

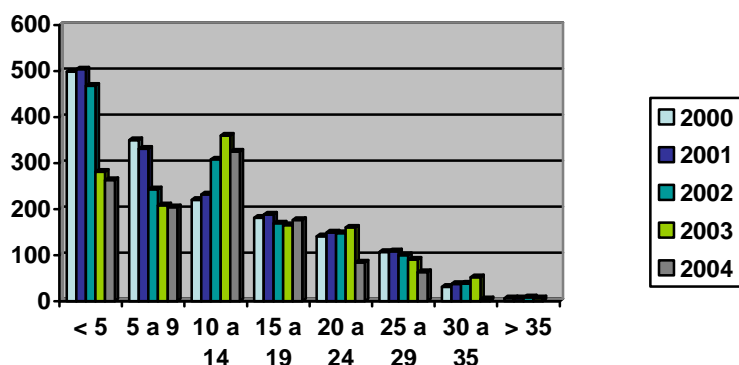
Gráfico 1
Evolução da pirâmide etária



Fonte: Balanços Sociais

A análise da evolução da antiguidade reflecte uma entrada muito significativa de funcionários nos últimos 5 anos. Este facto resulta não tanto de um acréscimo do efectivo mas antes das consequências decorrentes de alterações legislativas que visaram, entre outras situações, a regularização da situação contratual de falsos trabalhadores independentes a exercer funções em regime de recibos verdes.

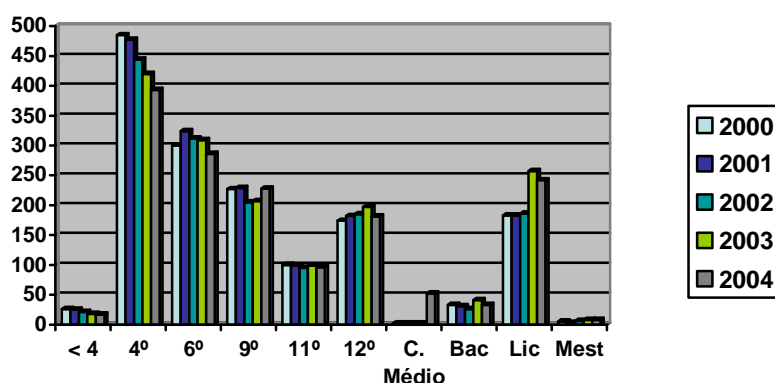
Gráfico 2
Evolução da antiguidade na função pública



Fonte: Balanços Sociais

Apesar da inequívoca melhoria do perfil de habilitações literárias dos funcionários nos anos de 2003 e 2004, - nos dois grupos modais mais significativos dos extremos da distribuição assiste-se a uma diminuição clara dos indivíduos com o 4º ano de escolaridade e um aumento dos que possuem a licenciatura – essa alteração não ilude a situação estrutural do baixo nível de habilitações escolares da população, por um lado, e da tendência para uma certa dualização do mercado de trabalho interno, assente no peso que os licenciados tendem a assumir na estrutura da população, por outro.

Gráfico 3
Evolução da estrutura de habilitações



Fonte: Balanços Sociais

Os indicadores de referência no que respeita à estrutura de habilitações permitem reforçar a análise anterior na medida em que, considerando os dados relativos a 2004, a taxa de baixa escolaridade da população³ atinge os 45,2% enquanto que a taxa de recursos humanos avançados⁴ não supera os 18,4% da população o que, tendo em conta as exigências decorrentes da intervenção autárquica em áreas como, por exemplo, a

³ Para o cálculo da taxa de baixa escolaridade consideraram-se os indivíduos que não concluíram a escolaridade obrigatória de 9 anos.

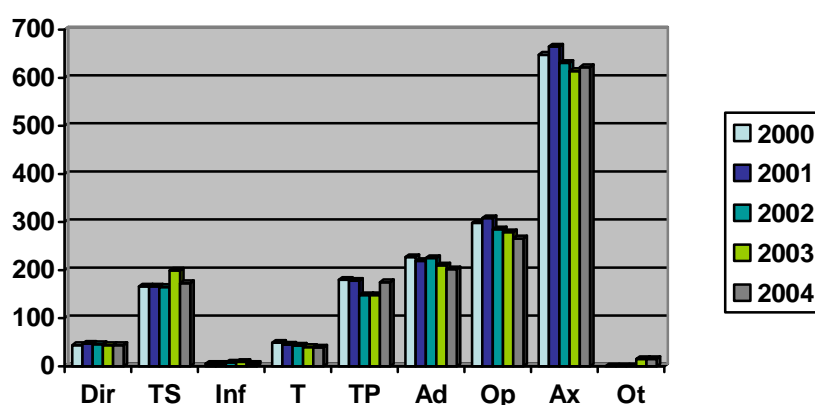
⁴ Para o cálculo da taxa de recursos humanos avançados consideraram-se os indivíduos com formação ao nível do ensino superior.

gestão urbanística para as quais são necessários, entre outros, engenheiros e arquitectos, justifica a necessidade de reforçar a estrutura de qualificações do pessoal ao serviço.

A evolução da estrutura de categorias profissionais reflecte, em grande parte, a estrutura de habilitações do quadro de funcionários. Nela predominam as categorias de pessoal indiferenciado ou pouco especializado: auxiliares, operários e administrativos. Por sua vez, o pessoal técnico apresenta uma representação muito baixa, mas coerente com os níveis de habilitação correspondentes.

A consistência entre as categorias profissionais e os níveis de habilitação reflecte o carácter fortemente regulamentado da gestão de recursos humanos na administração pública, onde as condições de acesso às diferentes categorias estão claramente definidas em função dos níveis de habilitação escolar, embora possam ser tidos em conta outros factores consoante a natureza dos concursos.

Gráfico 4
Evolução da estrutura de categorias profissionais



Fonte: Balanços Sociais

Em termos de indicadores de caracterização, os dados da estrutura de categorias profissionais, considerando o ano de 2004, apresentam uma taxa de enquadramento⁵ de 14,1% e uma taxa de trabalho dependente⁶ de 70,7%, o que vem reforçar o défice de profissionais qualificados.

Em síntese, podemos afirmar que a estrutura de recursos humanos da Câmara Municipal, não fugindo da realidade das suas congéneres no quadro do território em que se insere, apresenta um padrão de baixa qualificação que, num contexto marcado por novas exigências sociais e pela necessidade de resolver problemas de complexidade crescente (Canário *et alli*, 2002), confere à formação profissional uma especial centralidade. A estes aspectos, acresce a tendência para a informatização dos processos de trabalho e para a *marketização*⁷ dos serviços, o que transforma a formação profissional num instrumento estratégico de gestão dos processos de mudança em curso

⁵ Para o cálculo da taxa de enquadramento consideraram-se os dirigentes e quadros superiores.

⁶ Para o cálculo da taxa de trabalho dependente consideraram-se os auxiliares, operários e administrativos.

⁷ A *marketização* dos serviços públicos faz parte das propostas do New Public Management as quais se baseiam, entre outros aspectos, no tratamento do cidadão utilizador dos serviços como cliente legitimando a adopção dos princípios da gestão empresarial (cf. Wollmann, 2004 e Oliveira Rocha, 2001).

bem como de realização de objectivos sociais como a promoção da qualificação enquanto factor de realização e de emancipação dos trabalhadores.

Este padrão de baixa qualificação reflecte um dos pontos críticos identificados por Canário *et alli* (2002: 31). Segundo os autores “os níveis de escolarização e de qualificação profissional do conjunto do pessoal da Administração Local configuram uma situação inaceitável e correspondem a um dos aspectos estruturais em que uma intervenção de carácter formativo se revela como indispensável”.

2. Representações sobre a importância da formação profissional

Os dirigentes entrevistados são unânimes em considerar a formação profissional como uma peça fulcral para a organização. No entanto, apesar dos discursos optimistas em torno desta temática, traduzidos nas expressões “eu acho que a formação é sempre essencial”, “eu acho que é fundamental a formação” ou “a formação é sempre importante”, a sua centralidade assume importâncias diferenciadas em função dos contextos de trabalho e da visão dos responsáveis por nós entrevistados.

Assim, para os que estão mais próximos do trabalho técnico e de gestão, a formação profissional assume-se, fundamentalmente, como um instrumento de desenvolvimento profissional como parece resultar da afirmação: “a formação é fundamental para os ajustamentos e para a capacitação dos técnicos face aos novos desafios que se colocam em termos de intervenção (...) É senso comum mas eu tenho esta convicção”.

Para os que estão mais próximos do trabalho administrativo, marcado por uma relação de permanente exposição à relação com o público, a formação parece adquirir outras significações. Ela é percebida como uma espécie de território de fuga a um trabalho marcado por um ritmo não controlável pelo funcionário e por uma exposição potencial ao *burnout*: “... a formação é vital porque as tarefas administrativas acabam por ser tão rotineiras, tão rotineiras, que há períodos em que a quebra é mesmo necessária”.

Por último, os dirigentes que estão mais próximos do trabalho operário, apesar de acreditarem nas potencialidades da formação enquanto instrumento de inculcação de comportamentos desejáveis e de melhoria da imagem que estes trabalhadores projectam na rua, tendem a enfatizar uma dupla lógica de resistência à formação que tem nas chefias directas e nos operários os seus principais protagonistas:

“A resistência é por parte das chefias em que os melhores profissionais ainda por cima não podem ser dispensados porque fazem falta ao serviço”;

“... mesmo pagando, há resistências porque a maior parte das pessoas tem outros biscates. E se os ordenados não são os mais elevados, as pessoas vão trabalhar, portanto, põe-se aqui um problema que é estrutural que é como é que vamos articular os interesses pessoais com os interesses profissionais”.

Este discurso, centrado na resistência operária à formação, põe em evidência três aspectos que nos parecem relevantes para a sua compreensão. Um primeiro decorre das condições materiais da condição operária, marcada por “salários de pobreza”, e pelo

recurso a uma dupla actividade como forma de sobrevivência económica. Um segundo aspecto questiona um modelo escolarizado de formação centrado em sala, para o qual esta categoria de funcionários nem sempre apresenta as competências cognitivas, dados os seus baixos níveis de escolaridade, e onde o predomínio de conteúdos estranhos à sua cultura de trabalho parece provocar um distanciamento simbólico e uma perda de sentido. O terceiro e último aspecto, questiona o papel das chefias directas nos processos de mediação entre os objectivos organizacionais centrados na necessidade de realizar o trabalho quotidiano e os interesses profissionais dos operários para os quais a formação é instrumento de valorização.

Quadro nº 2
Atitudes face à formação por Grupos Profissionais

Grupo	A formação é uma necessidade de desenvolv. pessoal e profissional	A formação é uma obrigação que me é imposta pela instituição
Dirigente	100%	-
Téc. Superior	94,7%	5,3%
Técnico	100%	-
Téc. Profissional	93,2%	6,8%
Administrativo	96,7%	3,3%
Operário	95,2%	4,8%
Auxiliar	100%	-
Outros grupos	100%	-
Total	95,9%	4,1%

Fonte: Inquérito por Questionário

Apesar da retórica discursiva produzida pelos dirigentes em torno da problemática da resistência operária à formação, construída a partir das dificuldades em implementar no terreno acções concretas, os resultados dos inquéritos aos funcionários revelam uma valorização simbólica da formação por parte de todos os grupos profissionais, de que o pessoal operário e auxiliar não é excepção (Quadro 2).

Quadro nº 3
Atitudes face aos objectivos da formação por Grupos Profissionais

A formação é:	Um invest. para aprendermos coisas novas	Um invest. para a modernização dos serviços	Importante para a progressão na carreira	Uma perda de tempo
Dirigente	40%	60%	-	-
Téc. Superior	26,3%	73,7%	-	-
Técnico	14,2%	71,4%	14,3%	-
Téc. Profissional	16,7%	83,3%	-	-
Administrativo	30,0%	60,0%	10,0%	-
Operário	28,2%	35,9%	30,8%	5,1%
Auxiliar	50,0%	50,0%	-	-
Outros grupos	33,3%	66,7%	-	-
Total	27,7%	57,1%	13,4%	1,7%

Fonte: Inquérito por Questionário

Contudo, quando questionados sobre os objectivos que poderão estar por detrás do investimento na formação, o grupo dos operários tende a atribuir, comparativamente com os restantes grupos, uma maior carga instrumental de natureza individual, ao considerá-la como um instrumento para a progressão na carreira (Quadro 3).

A análise global dos dados do quadro precedente evidencia, ainda, uma inequívoca adesão ao discurso institucional centrado na finalidade da formação como investimento para a modernização dos serviços, discurso veiculado quer pelos dirigentes, quer através dos documentos oficiais.

A unanimidade que se encontra em torno da importância atribuída à formação profissional quer pelos dirigentes quer pelos funcionários da autarquia esbate-se quando a análise incide já não sobre a formação em geral mas sobre as políticas e os modelos formativos implementados.

A consciência das limitações do modelo formativo dominante, baseado em acções standardizadas, e da sua incapacidade para incorporar as condições objectivas em que se realiza o trabalho em concreto, são elementos presentes nos discursos dos responsáveis:

“Se calhar temos que entrar numa fase de formação mais orientada para o local de trabalho porque aquela formação mais genérica para algumas coisas é importante como a gestão da mudança, a desmaterialização dos processos, a desburocratização, mas agora acho que temos problemas tão específicos que tem que ser uma formação, não em grandes grupos, não é uma dia numa sala, se calhar tem que ser mais personalizada”.

Este questionamento da lógica da formação standard parece reflectir uma necessidade de evolução para uma segunda geração de políticas de formação, mais centradas na tutoria e na consideração dos problemas e condições específicas das situações de trabalho.

Aliás, a percepção dos desajustamentos entre as lógicas da formação e as lógicas do trabalho e das condições materiais em que este é realizado parecem bem expressas em afirmações como:

“As pessoas no fim fazem aqueles comentários: pois, mas o que eu aprendi não se aplica no posto de trabalho”;
“... muitas vezes o que acontece é dizerem-nos: pois, disseram-nos lá que isto era para fazer assim, mas onde é que estão as condições para fazermos assim?”;
“... é preciso saber escrever textos em Word, mas é preciso perceber o que é que a organização tem”.

A mesma tendência está também presente nas respostas aos questionários. Solicitados a apresentar sugestões com vista à melhoria da formação, dos inquiridos que responderam a esta pergunta, 30,2% defende uma maior adequação da formação ao trabalho realizado⁸.

A necessidade de evoluir para uma segunda geração de políticas de formação está patente naqueles que têm sido os destinatários da formação mais genérica, centrada na dimensão comportamental, na aplicação de normas legais ou na utilização de tecnologias de informação.

⁸ Dos 125 trabalhadores inquiridos, 53 apresentaram propostas concretas. A percentagem foi calculada sobre o universo dos 53 respondentes.

Algumas experiências devedoras dos pressupostos desta segunda geração de políticas de formação já terão sido levadas a cabo no passado uma vez que, como nos referia um dos entrevistados:

“Eu lembro-me de ao nível do Departamento ... organizar-se uns fóruns internos, entre nós, em que periodicamente era abordado um tema (...) Durante um período, e foi um período grande ainda, foram feitas algumas acções dessa natureza”.

Contudo, tais experiências parecem ter vindo a cair em desuso face à necessidade de dar “... importância a outras coisas que era necessário fazer em termos de organização interna”.

Embora não o pratique, outro dirigente entrevistado propõe-nos um modelo de valorização da formação externa, frequentada por pessoal da carreira técnica, o qual passaria por:

“... sempre que vão a uma acção de formação poderem fazer uma nota sobre o que foi mais significativo em termos de aquisição de conhecimentos, de poderem distribuir documentação aos colegas, de haver um momento de partilha dessa informação. Essa informação deve circular entre os colegas e isso não acontece”.

Um elemento que não aparece nos discursos dos dirigentes, pelo menos de forma explícita, é o que nos remete para a valorização do conteúdo formativo do trabalho. Esta abordagem, que classificamos de terceira geração de políticas de formação, interpela directamente as formas organizacionais e o modo como estas se estruturam para dar sentido ao trabalho. O recurso ao trabalho em equipa poderia ser aqui um elemento relevante para a emergência de formas organizacionais qualificantes de que o modelo ensaiado no Departamento Urbanístico parece ser um embrião:

“nós tínhamos a organização do Departamento muito por tarefas, as tarefas adjudicadas às pessoas, aquilo que tentamos fazer foi, o nosso objecto é o processo vamos então tentar personalizar o processo. A partir daí tentamos construir uma organização da realização da tarefa mas tendo como ponto principal o processo”.

Apesar da tentativa de romper com um modelo de organização do trabalho fortemente segmentado, o facto da rotação de postos de trabalho se destinar a evitar as consequências negativas de um trabalho “desgastante”, em que a metáfora das “urgências de um hospital” parece ser uma imagem adequada - “a pessoa mete cá o seu projecto e já vem atrasado um mês” -, acaba por não induzir formas de organização do trabalho valorizadoras de equipas flexíveis e auto-reguladas.

3. Do diagnóstico de necessidades ao Plano de Formação

A importância do diagnóstico de necessidades como suporte à elaboração do plano de formação resulta não só da sua relevância para a detecção de áreas críticas devido ao défice de competências para a prossecução dos objectivos organizacionais, mas também

da necessidade de dar voz às expectativas dos trabalhadores no que respeita ao acesso à formação profissional (Almeida, 1993).

Não havendo um modelo único para proceder ao diagnóstico de necessidades, o recurso a fontes de informação diversificadas parece ser consensual entre os especialistas (Oliveira das Neves, 2000 e Meignant, 1999) dada a natureza diferenciada da informação fornecida por cada tipo de fonte: informação operacional veiculada pelos trabalhadores e chefias directas, informação estratégica prestada pelos directores de serviços e parceiros sociais.

No caso da Administração Pública, a importância da participação dos trabalhadores no processo de diagnóstico de necessidades obteve consagração legal através do Decreto-Lei 50/98 de 11 de Março, quando se afirma, no nº 4 do artigo 21º, que: “a elaboração dos diagnósticos de necessidades de formação (...) deve ser precedida de consulta prévia aos funcionários e agentes dos serviços, podendo ser ouvidas as organizações dos trabalhadores que abranjam os respectivos serviços”⁹.

No contexto da Câmara Municipal, o processo de diagnóstico de necessidades de formação parece resultar mais de uma opção estratégica da responsabilidade do vereador do pelouro, do que de um processo participado que tenha em conta a pluralidade de pontos de vista a que nos referimos anteriormente. Assim, com excepção do ano de 2002 em que terá sido realizado um processo alargado de auscultação das estruturas por via da aplicação de um inquérito por questionário, não se têm verificado processos de consulta transversais à organização sendo “a Vereação que define o âmbito da formação em cada ano”¹⁰.

Neste contexto, o processo de diagnóstico de necessidades de formação surge, aos olhos dos dirigentes entrevistados, como um dos nós críticos que atravessa o modelo de gestão da formação implementado.

Como nos referiu um dos dirigentes de forma categórica “... nunca fui chamado para me pronunciar sobre o Plano de Formação”. Outros parecem já ter sido chamados a pronunciar-se sobre as respectivas necessidades de formação:

“... houve anos em que éramos solicitados para fazer o levantamento de necessidades da área mas houve anos em que se identificou que havia necessidades de formação mais gerais e não se deveria fazer tanto essa consulta”.

Outro dirigente, referindo-se às acções de formação propostas, afirma que “... é o DRH que nos manda porque eles fizeram um levantamento de necessidades não sei quando porque eu não me lembro de ter apanhado isso aqui”.

Se a consulta dos dirigentes das diferentes áreas funcionais não é uma prática instituída, quando ela acontece são várias as estratégias que estes adoptam para identificar as

⁹ No caso da Câmara Municipal esta auscultação “recomendada” dos representantes dos trabalhadores não ocorre sendo a consulta prévia para a elaboração do Plano de Formação uma das reivindicações da Comissão de Trabalhadores.

¹⁰ Expressão utilizada por uma responsável da formação para designar o modo como são definidas as necessidades.

necessidades de formação. Essa identificação tanto pode passar pelo plano das meras percepções - "...resulta da percepção dos dirigentes e das chefias" ou "temos alguma sensibilidade, sabemos quais são as lacunas" -, como por reuniões formais com as chefias directas - "Quando éramos solicitados fazíamos reuniões com quem estava dependente de nós" - ou ainda por uma auscultação informal e voluntarista dos próprios funcionários - "eu sinto sempre necessidade de auscultar muito as pessoas e perguntar-lhes o que é que vocês precisam, o que é que é necessário para otimizar este ou aquele aspecto".

Embora seja consensual a necessidade da existência de um processo participado de diagnóstico de necessidades, como nos sintetizava um dos dirigentes, "... o diagnóstico das necessidades de formação das pessoas (...) eu acho que tem que ser um trabalho descentralizado", a não auscultação acaba por ser justificada por alguns dos dirigentes, dada a necessidade de evitar a frustração das pessoas pelo facto das suas propostas poderem não ser concretizadas.

Na argumentação utilizada para justificar a inexistência de procedimentos sistemáticos de auscultação dos diferentes actores organizacionais ressaltam, num primeiro momento, as razões pelas quais os responsáveis das diferentes áreas funcionais não são consultados:

"Houve uma altura em que era solicitado aos serviços que dessem directamente as suas opiniões, chefes de Divisão, etc... Isso levava a que o Departamento de Recursos Humanos fosse inundado de propostas e que se criasse uma ideia junto dos dirigentes de que aquilo que tinham proposto ia ser executado depois havia alguma desilusão quando aquilo não era executado porque nós temos contingências orçamentais, contingências de tempo, etc..."

No segundo momento, encontramos a justificação para a não consulta regular dos funcionários individualmente considerados:

"Eu penso que não é de fazer todos os anos porque a capacidade de resposta da organização não justifica todos os anos fazer esse inquérito porque depois há uma frustração dos trabalhadores"

Apesar da justificação lógica apresentada por alguns dirigentes para a inexistência de mecanismos de consulta directa e regular aos funcionários, estes últimos não deixam de manifestar o desejo de ser considerados. Quando lhes pedimos para expressar as suas sugestões para a melhoria da política de formação da organização, 26,4%¹¹ indica a auscultação dos trabalhadores como um factor de melhoria dessa mesma política.

O recurso àquilo que poderíamos designar por definição unilateral das necessidades de formação, dada a centralidade da vontade dos dirigentes na definição dessas necessidades, parece reforçar-se num contexto que se caracteriza pela ausência de documentos técnicos definidores da metodologia de diagnóstico de necessidades seguida na instituição. Oliveira das Neves (2000: 95-96) chama à atenção para as limitações de uma abordagem desta natureza quando defende que: "a identificação das

¹¹ Esta percentagem foi calculada sobre o universo dos inquiridos que apresentaram sugestões numa pergunta aberta constante do questionário, os quais representam 42,4% do universo total.

necessidades de formação não consiste apenas no levantamento do que os responsáveis pelas autarquias (...) consideram ser as necessidades, mas na articulação desse levantamento com as características de evolução e composição do emprego nas autarquias”.

A existência de uma metodologia, tecnicamente fundamentada, para proceder ao diagnóstico de necessidades¹², identificando os objectivos, a periodicidade, as fontes de informação e os instrumentos de recolha de informação não só garantiria uma maior transparência do processo e consequente adesão dos funcionários como também evitaria alguns riscos de desajustamento do plano de formação às efectivas necessidades de uma população fortemente marcada pela heterogeneidade sócio-profissional, conforme tivemos oportunidade de realçar na caracterização da estrutura de recursos humanos.

Face ao contexto anteriormente descrito, constata-se que os Planos de Formação da Câmara reflectem uma visão institucional centrada em objectivos políticos onde a *marketização* dos serviços e a promoção da sua identidade cultural parecem ser as palavras de ordem.

O preâmbulo ao Plano de Formação de 2003 ilustra bem este quadro quando se afirma que se pretende que o processo formativo “seja coerente com a cultura específica dos serviços”, ao que se acrescenta a importância do critério da eficácia relativamente aos resultados esperados: “elevação da produtividade, da participação, da satisfação, da qualidade e eficiência nos serviços prestados”¹³. O mesmo quadro de valores está igualmente presente nos restantes Planos de Formação consultados. Todos eles apresentam referências à contribuição da formação para a “... melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços”¹⁴ ou à apresentação do plano como “... um instrumento de gestão dinâmico, tendo por objectivo estratégias de desenvolvimento dos serviços”¹⁵.

Note-se, no entanto, que apesar desta tentativa de formulação dos objectivos dos Planos de Formação consultados, em momento algum se ultrapassa a dimensão política e se chega a objectivos específicos que façam de cada plano anual um instrumento efectivo de comunicação e de intervenção organizacional. Os planos apresentam-se como declarações de princípio generalista que se repete de ano para ano, com *nuances* que reforçam os objectivos gestionários¹⁶ neles expressos, baseados na promoção da qualidade, eficácia e eficiência dos serviços,

Apesar disso, uma análise das áreas de formação privilegiadas em cada plano anual de formação permite-nos desocultar alguns dos objectivos específicos que lhes parecem dar sentido. Assim, se considerarmos as modas das áreas de formação privilegiadas em cada plano¹⁷, é possível identificar fases distintas, correspondentes a prioridades claras quanto ao objectivo central de cada plano:

¹² Sobre a importância da existência de um quadro conceptual para a identificação de necessidades de formação ver Oliveira das Neves (2000).

¹³ Citações retiradas do preâmbulo ao Plano de Actividades de Formação de 2003.

¹⁴ Citação retirada do preâmbulo ao Plano de Actividades de Formação de 2002.

¹⁵ Citação retirada do preâmbulo ao Plano de Actividades de Formação de 2001.

¹⁶ Para aprofundamento das implicações da ideologia *managerialista* sobre a estruturação dos programas de formação na Administração Pública ver Madureira (2000).

¹⁷ Procuramos seguir a classificação utilizada pelos serviços, a qual nos foi facultada para alguns anos sendo outros da nossa responsabilidade.

1998 – Informática (17 acções)
1999 – Informática (18 acções)
2000 – Jurídica (14 acções)
2001 – Comportamental (20 acções)
2002 – Comportamental (12 acções)
2003 – Operária (10 acções)
2004 – Comportamental (16 acções)
2005 – Comportamental (8 acções)

Se a primeira fase é marcada pelo desenvolvimento de competências na área da informática, certamente num quadro de crescente informatização dos serviços, a hegemonia da formação comportamental no conjunto dos anos em referência parece evidenciar bem a importância atribuída àquilo que temos vindo a designar por *marketização* dos serviços através da difusão de uma cultura de atendimento ao público centrada nos princípios da qualidade¹⁸.

A análise dos Planos de Formação merece-nos, ainda, uma chamada de atenção quanto à sua universalidade¹⁹. Apesar das elevadas taxas de execução dos planos, dado que estes têm vindo a ser candidatados todos os anos ao Programa Foral²⁰, constatamos que não reflectem toda a política de formação da Câmara. Deles não fazem parte algumas das acções de formação levadas a cabo, facto reconhecido no preâmbulo ao Plano de Formação de 2002, onde se afirma que: “não foram consideradas acções externas com reduzido número de participantes”. Também num estudo realizado por Serra (2004) se chama à atenção para o facto do Gabinete de Formação não dispor de dados relativos à formação externa realizada em 2003, já que esta tinha passado para a competência de cada Serviço Municipal.

Este aparente pormenor parece-nos merecedor de atenção, na medida em que ao não reflectir a política global de formação da organização, o plano perde em relevância estratégica aquilo que ganha em opacidade induzindo um enviesamento do valor do documento enquanto instrumento de gestão económica e social. Tal significa que, a análise da política de formação pressupõe dois níveis de observação: um primeiro que tenha em conta o Plano de Formação que serve de suporte à candidatura aos fundos públicos e um segundo que tenha em conta o conjunto das acções de formação externa, da responsabilidade dos respectivos serviços, e que tende a abranger as categorias mais qualificadas da população.

Esta questão assume maior acuidade se tivermos em conta que, para além dos dados constantes no Balanço Social, não é realizado qualquer relatório anual de formação

¹⁸ A centralidade do princípio da qualidade dos serviços é uma das mais emblemáticas bandeiras do New Public Management em detrimento do princípio da ética profissional que historicamente contribui para a definição da identidade da Administração Pública (Oliveira Rocha, 2001).

¹⁹ A universalidade é um dos princípios a que obedece a formação profissional na Administração Pública consagrados no Decreto Lei 50/98 de 11 de Março.

²⁰ A Câmara Municipal apresenta uma longa experiência no recurso aos programas específicos de apoio à formação profissional que vem desde o PROFAP e que teve continuidade com o Foral pese embora em 2001 o não tenha feito dada a publicação tardia da regulamentação necessária à apresentação de candidaturas ao Foral.

profissional²¹ que permita a sistematização da informação sobre a totalidade da formação realizada, bem como a comunicação e o balanço crítico dos resultados tendo em vista a identificação dos seus pontos fortes e fracos, no quadro de uma política não só de desenvolvimento organizacional e profissional, mas também de promoção da igualdade de oportunidades.

4. O acesso à formação: equidades e iniquidades

Apesar da relativa generalização da oferta formativa, cujas taxas de cobertura têm vindo a apresentar valores relativamente elevados embora as taxas de evolução anual sejam bastante desiguais - 56% de taxa de cobertura, em 2000, contra 15%, em 2003 -, a aposta na formação profissional é uma constante por parte da Câmara. Esta aposta traduziu-se mesmo na consagração institucional de uma Unidade Orgânica própria, no âmbito do Departamento de Recursos Humanos, designada por Gabinete de Formação²², à qual chegaram a estar afectos oito funcionários em 2001/2002, e na acreditação²³ da Câmara como entidade formadora.

Contudo, numa recente reestruturação dos Serviços Municipais, o Gabinete de Formação é eliminado da estrutura formal²⁴, embora continue a existir no plano dos processos de divisão funcional do trabalho no interior do Departamento de Recursos Humanos, contando, agora, com dois técnicos e um administrativo afectos à área da formação.

Quadro nº 4
Evolução do nº de funcionários que frequentou acções de formação por grupo profissional

Ano	2000	2001	2002	2003	2004
Categoria					
Dirigente	45	80	30	53	12
Téc. Superior	118	187	121	41	79
Informática	0	0	3	0	5
Técnico	13	30	16	6	10
Téc. Profissional	118	112	68	11	42
Administrativo	153	274	112	37	126
Operário	36	8	60	61	86
Auxiliar	93	74	133	24	137
Outros grupos	0	0	0	2	0
Total	906	765	543	235	497
Efectivo	1617	1633	1551	1558	1541
Taxa de cobertura	56%	46,8%	35%	15,1%	32,3%

Fonte: Balanços Sociais

²¹ Os dados quantitativos a que tivemos acesso resultaram de trabalhos individuais realizados no âmbito de um concurso para progressão na carreira e de uma Pós-graduação em Gestão da Formação financiada pelo Foral. Note-se que a legislação actualmente em vigor, Lei nº 99/2003 e regulamentação adjacente, exige a elaboração desse relatório anual de formação o qual deve ser comunicado aos representantes dos trabalhadores e entregue num serviço do Ministério da tutela das relações de trabalho.

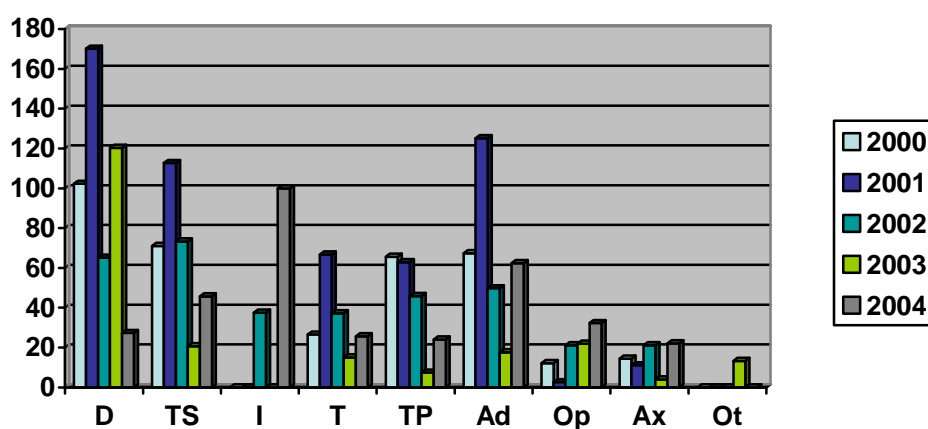
²² Tal estrutura foi objecto de publicação em Diário da República, II Série, em 24 de Maio de 1994.

²³ Note-se que a Câmara já recorria aos fundos públicos de apoio à formação no âmbito do PROFAP sendo que a acreditação como entidade formadora passou a ser condição para o acesso a esses fundos o que conduziu a que tal estatuto tivesse sido obtido em Março de 1999.

²⁴ Ver organograma anexo.

A análise da evolução da taxa de cobertura da formação por grupo profissional permite constatar as já tradicionais assimetrias no acesso à formação (DGEEP, 2005) em que os grupos mais qualificados tendem a ter mais oportunidades formativas do que os menos qualificados (Gráfico 5). Esta clivagem está já patente no estudo realizado por Canário *et alli* (2002), chamando os autores à atenção para o facto de tal desequilíbrio se sobrepor a outros factores de clivagem como o sexo ou a região. O gráfico abaixo induz, no entanto, um enviesamento da leitura dado que, pelo menos nos últimos anos, os dados disponíveis não reflectem parte da formação externa realizada a qual, como veremos de seguida, tende a ser frequentada fundamentalmente pelos grupos profissionais mais qualificados.

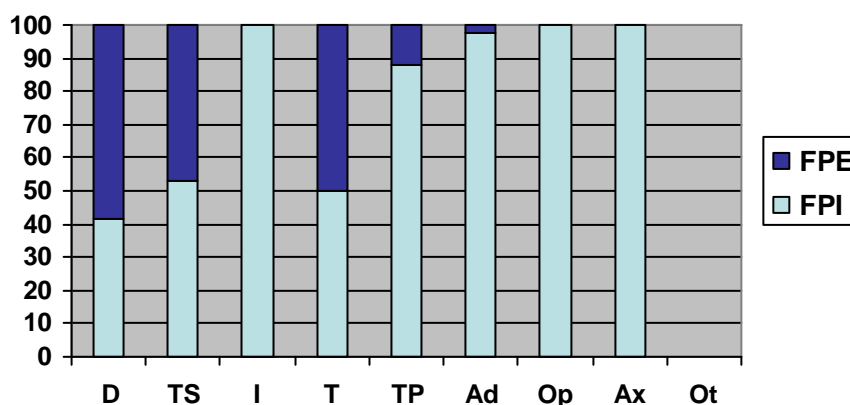
Gráfico nº 5
Evolução da taxa de cobertura da formação por grupo profissional



Fonte: Balanços Sociais

De facto, o acesso à formação externa, que tende a apresentar um forte potencial de transferibilidade entre contextos organizacionais, assume-se como um *privilégio* das categorias mais qualificadas estando os administrativos, os operários e os auxiliares *condenados* à formação interna (Gráfico 6). Esta formação, ao estar predominantemente orientada para as exigências de um contexto de trabalho específico (Boyer, 2000), tende a desenvolver competências pouco transferíveis para outros contextos organizacionais, logo, limitadoras da empregabilidade individual (Almeida, 2006).

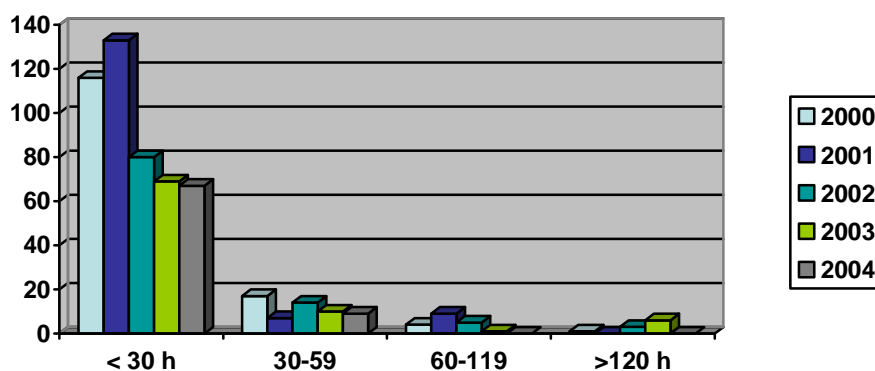
Gráfico nº 6
Distribuição da formação externa/interior por grupo profissional



Fonte: Balanço Social de 2004

A análise da duração das acções de formação por escalões de duração reforça a interpretação anterior, na medida em que, ao estarmos perante uma política de formação assente em acções de muito curta duração, acaba por ser reduzida a sua capacidade em contribuir para a melhoria estrutural das qualificações dos funcionários, particularmente dos que apresentam níveis de habilitação escolar mais reduzidos, assim como para induzir processos de mudança organizacional. Em contrapartida, esta formação tende a potenciar estratégias de *lifting organizacional*, associadas à lógica de *marketização* dos serviços a que nos referimos anteriormente.

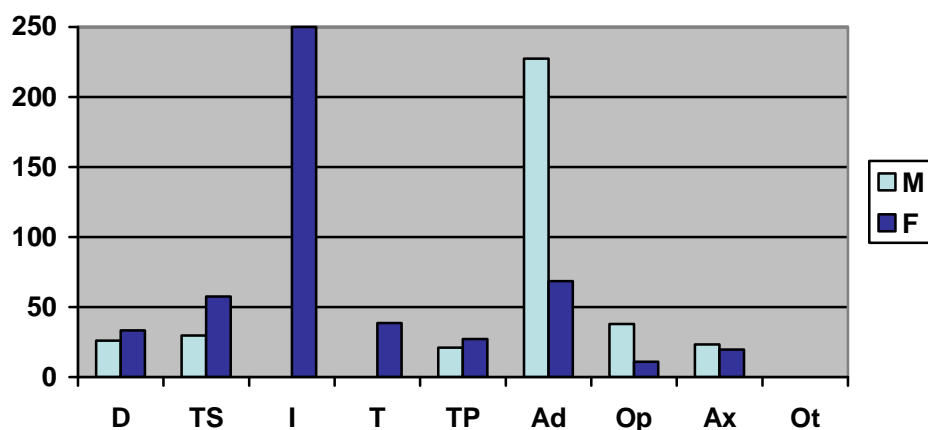
Gráfico nº 7
Evolução do nº de acções por escalões de duração



Fonte: Balanços Sociais

No que respeita à análise do acesso à formação por sexo, os dados permitem-nos questionar a tese da discriminação das mulheres que parece relevante no caso das empresas privadas (Boyer, 2000). De facto, neste caso constata-se que as mulheres tendem a ter mais acesso à formação do que os homens quando pertencem aos grupos profissionais mais qualificados enquanto que a situação se inverte quando a análise incide sobre os grupo profissionais menos qualificados como é o caso dos administrativos, operários e auxiliares (Gráfico 8).

Gráfico nº 8
Taxa de cobertura da formação por grupo profissional segundo o sexo



Fonte: Balanço Social de 2004

Realizado o balanço quantitativo do acesso à formação, vejamos agora como é que os diferentes actores, dirigentes, por um lado, e funcionários em geral, por outro, constroem as suas retóricas relativamente aos processos de selecção dos funcionários que acedem à formação, num contexto em que existem probabilidades diferenciadas de acesso.

Procuramos, por isso, compreender quais as percepções existentes relativamente aos critérios utilizados para a selecção/designação dos funcionários que acedem à formação. Os resultados obtidos apontam para uma diversidade de critérios em função quer da natureza das acções, quer das áreas funcionais em que o trabalhador está integrado.

Num primeiro nível de análise, há que distinguir os critérios utilizados nas acções organizadas pelo Departamento de Recursos Humanos, classificadas de formação interna, e nas acções externas, destinadas essencialmente aos técnicos e dirigentes.

Nas acções internas, como nos dizia um dos dirigentes entrevistados, “... às vezes não é muito visível quais são os critérios, não é muito explícito nem muito claro” dado que a designação pode ser feita directamente pelo Departamento de Recursos Humanos sem passar pela consulta prévia das respectivas chefias, método que, não sendo dominante, parece verificar-se com alguma regularidade.

Nas acções externas, é reconhecida a capacidade de iniciativa aos técnicos, traduzida na afirmação de um dos nossos entrevistados segundo o qual “na formação externa a pessoa acha que tem interesse e procura, tem é que justificar”. Feita a proposta, cabe às chefias diferir ou não o pedido. Neste processo são utilizados dois tipos de critérios. O primeiro consiste na análise da relevância da acção para as funções exercidas e para os objectivos do serviço: “há situações em que dizem que eu gostaria de frequentar determinada acção e eu concordo ou não concordo (...) se a pessoa diz que quer ir a um curso que não tem nada a ver com a área dela eu aí normalmente digo que não”. O segundo critério está associado ao anterior e reside na análise da disponibilidade financeira do Departamento para suportar o seu custo: “o critério é se ela se ajusta e

claro se há dotação... se tem ou não interesse para o serviço, se temos dotação orçamental, se temos disponibilidade”

Os entrevistados que se referiram genericamente ao acesso à formação, independentemente da sua natureza, enunciam ainda outros critérios. A equidade intra-departamento, referida por um dos entrevistados, quando afirma que “eu tento sempre escolher uma pessoa de cada secção”, é um deles. A equidade inter-individual é outro como decorre dos seguintes excertos: “... acabo sempre por ter algum controlo porque já sei quem é que já foi e tenho sempre a preocupação de não serem sempre os mesmos”; “... quem foi em 2002 já não vai em 2003”.

O critério da equidade surge igualmente como um elemento relevante na gestão do acesso à formação do ponto de vista dos funcionários. A preocupação com este critério surge expressa, de forma clara, nas respostas ao inquérito quando numa pergunta aberta solicitamos sugestões para a melhoria da política de formação. Maior equidade no acesso à formação surge como a sugestão referida por 13,3% dos inquiridos ao que devemos acrescentar idêntica percentagem que propõe mais informação sobre as oportunidades de formação.

De facto, a informação, condição primeira para induzir o acesso à formação surge como um elemento particularmente deficitário já que, como podemos ver no quadro 5, 72% dos funcionários afirma não ter conhecimento do Plano de Formação da instituição.

Quadro nº 5
Conhecimento do Plano de Formação

Tem conhecimento do Plano de Formação?	%
Sim	16
Não	72
NS/NR	12
Total	100

Fonte: Inquérito por questionário

Se o Plano de Formação é desconhecido da maioria dos funcionários, o acesso à informação nele contida torna-se ainda mais débil se considerarmos que, do universo dos que afirmam ter conhecimento do Plano, apenas 32,4%²⁵ declara já o ter consultado.

Considerados os dados apresentados, poderemos concluir que, apesar das preocupações expressas com a equidade no acesso à formação, esta é claramente prejudicada quer pelo nível diferenciado no acesso à informação sobre as oportunidades formativas, quer pela ausência de mecanismos de registo de quem frequentou a formação, particularmente ao nível da formação externa gerida de forma independente pelos diferentes Departamentos e destinada ao pessoal técnico e dirigente, já que como nos dizia um dos dirigentes “... é uma gestão à vista, enquanto houver dinheiro e houver coisas interessantes vamos fazendo formação”.

²⁵ Esta percentagem foi calculada sobre o universo dos inquiridos que afirmaram ter conhecimento do Plano de Formação, os quais representam 16% do universo total.

As iniquidades no acesso à formação, profusamente tratadas na literatura (Ryan, 2002, Brandsma *et alli*, 1995 e Dubar, 1985), vêm-se confirmadas neste estudo de caso, o qual reflecte uma estratégia de recurso à formação como instrumento de ajustamento conjuntural e não tanto como instrumento de antecipação estratégica face à complexidade crescente dos desafios com que se depara a Administração Local em Portugal. Na mesma linha de reflexão, poderemos ainda concluir, com base nos dados quantitativos apresentados, que uma tal estratégia formativa não questiona os mecanismos de reprodução das desigualdades sociais e profissionais dado que perpetua alguns dos mecanismos de segregação no acesso a um dos meios privilegiados de produção de qualificações como é o caso da formação profissional.

5. Impactos da formação: uma percepção positiva hegemónica

A análise dos impactos da formação, quer seja no plano individual quer seja no plano organizacional, tem vindo a assumir uma importância crescente na literatura científica dada a necessidade de compreender até que ponto a formação é um instrumento capaz de induzir processos efectivos de desenvolvimento de competências, de melhoria do desempenho, de mudança organizacional ou ainda de suporte à redução das desigualdades sociais nos contextos de trabalho, no quadro de um processo global de desenvolvimento de recursos humanos (Meignant, 1999).

Numa óptica mais gestionária, também a necessidade de justificar a mobilização de recursos financeiros afectos à formação tem vindo a assumir-se como um factor de pressão para que sejam identificados benefícios materiais específicos que justifiquem a rendibilidade de um tal investimento, no quadro de um processo de optimização de custos (Cruz, 1998).

Independentemente da óptica adoptada para justificar a avaliação dos impactos da formação, existe um consenso generalizado entre os especialistas sobre a necessidade de instituir dispositivos capazes de fornecer feedback acerca dos impactos desejados ou não desejados, resultantes das políticas de formação levadas a cabo (Barbier, 1990).

No caso em estudo, os dados recolhidos permitem-nos concluir que não está institucionalizado qualquer dispositivo formal de avaliação dos impactos da formação. Contudo, tal não significa, antes pelo contrário, que não haja uma preocupação constante com a qualidade dos processos formativos levados a cabo ou com a avaliação da conformidade das acções financiadas pelo Programa Foral, através da organização dos respectivos dossiers pedagógico e financeiro.

A inexistência de um dispositivo institucionalizado de avaliação não impede, contudo, que sejam realizados processos de avaliação espontânea por parte dos diferentes actores. Exemplos dessa avaliação espontânea estão presentes na forma como os dirigentes entrevistados se pronunciaram sobre os impactos da formação. Um referiu que “aquilo que eu noto é que as pessoas vêm com um outro fôlego”; outro que “a sensação que temos é de que a pessoa volta com uns níveis de vitalidade extraordinários”.

Esta avaliação espontânea, desenvolvida pelos nossos interlocutores, resulta de mecanismos diversificados a partir dos quais são construídas tais impressões: “eu de certa forma acabo por ver através do relacionamento que tenho com as pessoas” ou, como nos referia outro entrevistado, “... observando no terreno, fazendo a articulação com os encarregados, fazendo a verificação de que eles estavam a fazer os novos procedimentos”.

Apesar deste processo espontâneo e informal que está na base dos juízos que são formulados sobre os impactos da formação, existe uma convicção generalizada acerca da necessidade de adoptar formas mais estruturadas de avaliação e de que são exemplos os excertos seguintes:

“nós sentimos que muitas vezes fazemos investimentos ao nível da formação no exterior e também a esse nível não sabemos quais são os impactos nem as próprias pessoas fazem uma avaliação de facto. Penso que a questão da avaliação é uma questão importantíssima em termos da formação”;

“essa avaliação nem sempre é feita, nem tenho uma outra dimensão, enquanto chefia, de qual foi a avaliação que as pessoas fizeram da participação naquela acção de formação”.

A consciência da importância da avaliação para o momento actual da organização leva mesmo um dos nossos interlocutores a afirmar, referindo-se à avaliação dos impactos da formação: “está a haver uma reorganização de tal ordem que se justifica que haja uma unidade central que faça essa gestão técnica e administrativa de procedimentos”.

Para além da importância atribuída, pelos dirigentes, à avaliação da formação bem como aos seus impactos, procuramos igualmente obter a opinião dos funcionários sobre os benefícios decorrentes das acções de formação que frequentaram, tendo em conta um conjunto de dimensões previamente identificadas²⁶ (Quadro 6).

A comparação das médias obtidas para cada um dos itens considerados, permite-nos concluir que, na opinião dos destinatários da formação, são pouco ou nada significativos os benefícios ao nível da progressão na carreira e do aumento da estabilidade de emprego. Já ao nível do desempenho individual, da melhoria do funcionamento do serviço e do aumento da cultura geral esses benefícios tendem a ser mais importantes.

²⁶ Não incluímos nestas dimensões o ter permitido aumentar a remuneração uma vez que com o sistema remuneratório em vigor na administração pública não é possível a diferenciação salarial que não seja pela via da progressão na carreira.

Quadro nº 6
Principais benefícios que resultaram das acções de formação frequentadas

As acções de formação frequentadas:	Média ²⁷	Desvio Padrão
Permitiram progredir na carreira	1,81	0,955
Permitiram aumentar a sua estabilidade de emprego	1,95	0,966
Permitiram melhorar o relacionamento com as chefias	2,30	0,802
Permitiram melhorar o relacionamento entre colegas de trabalho	2,45	0,907
Permitiram adaptar-se melhor a uma nova função que lhe foi atribuída	2,46	0,958
Permitiram dominar melhor os equipamentos com que trabalha	2,66	1,013
Permitiram melhorar o relacionamento com os utentes do serviço	2,71	0,825
Permitiram contactar com outras formas de trabalhar	2,76	0,927
Permitiram dominar melhor as normas legais aplicáveis na sua função	2,78	0,890
Permitiram dominar melhor as técnicas aplicáveis na sua função	2,84	0,876
Permitiram conhecer outras pessoas com quem posso trocar exp.	2,86	0,926
Permitiram melhorar o funcionamento global do serviço	2,94	0,854
Permitiram aumentar a sua cultura geral	2,98	0,948
Permitiram melhorar o desempenho no exercício das minhas funções	3,00	0,832

Fonte: Inquérito por Questionário

Pela natureza das competências para que remetem, gostaríamos de destacar os benefícios que os inquiridos atribuem às dimensões que colocam a tónica nos aspectos relacionais: melhorar o relacionamento com as chefias, melhorar o relacionamento entre colegas de trabalho e conhecer outras pessoas com quem posso trocar experiências. Se relativamente aos dois primeiros aspectos podemos concluir que, apesar da importância que tem vindo a ser atribuída pela Câmara à formação comportamental, o seu contributo para a melhoria da dimensão relacional do trabalho e da aprendizagem ainda parece ter um longo caminho a percorrer, já no que respeita ao terceiro, a dimensão social inerente ao carácter colectivo das acções de formação, parece ser vivida de uma forma positiva.

Estes dados permitem-nos questionar até que ponto algumas das formas organizativas dos processos de formação, quer seja no plano da composição dos grupos de formandos²⁸ quer seja na sua relação com as dinâmicas sociais existentes em cada contexto de trabalho, não deverão ser repensadas. Um exemplo de como modos diferentes de organizar a composição dos grupos de formandos, tendo em conta os objectivos das acções, pode induzir mudanças sociais efectivas nos contextos de trabalho, é a forma como um dos dirigentes entrevistados se referia a uma das experiências porque tinha passado:

“... esta formação pelo facto de ter sido constituída, ao contrário das acções que temos tido até aqui, por pessoal técnico e administrativo, portanto um mix, sem diferenças de categorias, estabeleceu entre as pessoas uma relação curiosíssima porque a gente acaba por ver as pessoas doutra maneira”.

²⁷ A escala utilizada varia entre 1 e 4 representando o 1 nenhuns benefícios e o 4 muitos benefícios. As respostas obtidas, conforme se pode constatar pelo reduzido valor do desvio padrão, apresentam um elevado grau de homogeneidade com excepção do contributo para dominar melhor os equipamentos com que trabalha.

²⁸ Veja-se a propósito das estratégias de composição dos grupos de formandos os contributos de Gan et al (1995).

Os resultados apresentados são reforçados com as respostas obtidas na pergunta sobre a percepção dos contributos da formação para a instituição (Quadro 7). Também aqui, são as variáveis relacionadas com a organização e o ambiente de trabalho que surgem menos permeáveis aos efeitos positivos da formação. Em contrapartida, as variáveis relacionadas com o discurso dominante em torno dos princípios do *New Public Management* aparecem como elementos onde os contributos são classificados como mais positivos.

Quadro nº 7
Contributos da formação profissional para a instituição

A formação contribui para:	Média	Desvio Padrão
A melhoria do ambiente de trabalho	2,95	0,796
A reorganização dos serviços	2,96	0,784
A melhoria da comunicação entre os serviços	3,08	0,766
A modernização dos serviços	3,15	0,761
A melhoria da imagem junto dos munícipes	3,20	0,740
A melhoria da qualidade dos serviços	3,30	0,683

Fonte: Inquérito por Questionário

Esta clivagem entre as dinâmicas sociais intra-instituição e as dinâmicas sociais que esta estabelece com o meio externo surge como uma referência permanente em todos os discursos e dados empíricos o que, em nossa opinião, reflecte a existência de um desfaseamento entre o modo como a formação é chamada a desempenhar um papel activo na projecção de uma imagem institucional e o modo como essa mesma formação parece quase ausente quando se trata de induzir os mecanismos de sustentabilidade dessa mesma imagem.

Para ilustrar o problema da sustentabilidade das práticas organizacionais parece-nos bastante significativa a afirmação de um dos dirigentes entrevistados quando nos diz que “... dá a sensação que as acções de formação depois têm um período de duração, um período de influência, quase de validade, o período de influência daquilo que se aprendeu tem de facto limites... eu diria um ano”.

A introdução da ideia da validade limitada da formação permite-nos chamar à atenção para o princípio segundo o qual a competência profissional não é um stock (Le Boterf, 1994). Como a competência não é algo que se adquire por uma só vez para utilizar sempre que necessário, também as competências desenvolvidas em contextos de formação o não são. Contudo, é possível adoptar práticas organizacionais capazes de promover a manutenção e desenvolvimento dessas mesmas competências desde que os objectivos da formação não sejam meramente normativos e de curto prazo, e os processos de trabalho façam apelo à mobilização regular dessas competências quer no plano individual quer no plano colectivo.

A centralidade do conteúdo do trabalho para o processo de desenvolvimento de competências tem, aliás, vindo a ser referida por vários autores que, com base em estudos empíricos sobre a realidade portuguesa, constataam, por um lado, que “as empresas se preocupam sobretudo com o aumento das competências que correspondem às suas necessidades de curto prazo e não tanto com o desenvolvimento das capacidades

e o aumento das qualificações dos empregados enquanto profissionais” (Caetano, 2000: 295) e, por outro, que “o conteúdo da actividade de trabalho só permite a aquisição de saberes práticos, o que indica aprendizagens pobres” (Lopes, 2000: 236).

Outra dimensão relevante para garantir a sustentabilidade da formação é a que nos remete para a problemática dos processos de qualificação dos recursos humanos por via da melhoria dos níveis de escolaridade. Esta dimensão assume uma acuidade particular num contexto organizacional marcado pela existência de cerca de ¼ da população apenas com o 4º ano de escolaridade, conforme tivemos oportunidade de referir na caracterização inicial da estrutura de recursos humanos. Trata-se de um nível de intervenção que, apesar de presente na acção da autarquia, evidencia um défice de investimento. É que, não tendo sido criado um CRVCC²⁹ próprio como aconteceu noutras autarquias, o que porventura se justificaria face à elevada taxa de baixa escolaridade existente, a autarquia tem-se limitado a promover a divulgação do processo de RVCC organizado por uma Escola Secundária, com a qual estabeleceu uma parceria.

Os resultados até agora obtidos mostram-se ainda incipientes uma vez que, no ano de 2005, apenas dez trabalhadores obtiveram certificação ao nível do 6º ano e vinte e cinco ao nível do 9º ano. Esta diferença quantitativa entre os dois níveis de certificação merece-nos uma reflexão particular uma vez que são os detentores de menos habilitações, por isso mais necessitados, aqueles para quem conclusão do processo, em termos absolutos, se mostra inferior. Tal facto, parece-nos dever merecer uma acção mais consistente por parte da Câmara, a qual não se deverá limitar à divulgação da oportunidade de acesso, mas antes à integração deste processo na sua política global de desenvolvimento de recursos humanos o que implica uma articulação estreita com a política de formação³⁰ e a disponibilização de incentivos efectivos à participação no processo de RVCC.

Conclusão

A análise diacrónica que desenvolvemos permite-nos concluir que a Câmara estudada apresenta uma tradição de investimento na formação profissional a qual se traduz não só no volume de formação ministrada, mas também na criação de um conjunto de condições facilitadoras da formação como é o caso da existência de um Gabinete de Formação, a elaboração de um Plano Anual de Formação, a acreditação como entidade formadora ou o recurso sistemático aos programas públicos de apoio à formação.

Contudo, tal tradição é atravessada por um conjunto de sinais contraditórios que nos levam a questionar as lógicas subjacentes à política de formação levada a cabo por esta autarquia. De entre esses sinais gostaríamos de destacar: a recente eliminação do Gabinete de Formação da estrutura orgânica formal, com a consequente desvalorização simbólica desta actividade; a redução do pessoal afecto à gestão da formação; a

²⁹ Centro de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências.

³⁰ O facto da divulgação do processo de RVCC estar a cargo da Divisão Social e não no Gabinete de Formação pressupõe uma concepção dualista entre a qualificação escolar e a qualificação profissional, a qual foi assumida por responsáveis da autarquia ao afirma-nos que são “mundos paralelos, (...) são duas questões distintas...”.

atribuição, aos dirigentes dos diferentes serviços, da responsabilidade pela gestão da formação externa dos seus funcionários e a ausência de mecanismos de reporte ao Departamento de Recursos Humanos; a inexistência de um Plano e de um Relatório de Formação que dê conta de toda a actividade formativa efectivamente realizada; e a inexistência de normas internas que regulem quer o processo de diagnóstico de necessidades de formação quer os mecanismos de acesso à formação.

Os sinais contraditórios a que aludimos adensam-se se tivermos em conta que as prioridades da política de formação resultam de uma opção unilateral dos dirigentes e não de um processo alargado de consulta. Tal significa que tende a haver uma sobrevalorização dos objectivos institucionais orientados, pela lógica da *marketização* dos serviços, onde a formação surge subordinada aos valores gestionários da qualidade, da eficácia e da eficiência, e uma subvalorização da formação enquanto instrumento de desenvolvimento individual capaz de promover a autonomia e a emancipação do trabalhador enquanto actor social.

A análise dos mecanismos de acesso à formação permite-nos concluir pela existência de algumas clivagens onde variáveis como o sexo, o nível de habilitação escolar e o grupo profissional de pertença parecem constituir-se em potenciais factores de discriminação ao consagrarem estruturas de oportunidades de acesso à formação diferenciadas. Contudo, tais estruturas de oportunidades não reflectem de forma linear as variáveis enunciadas, na medida em que, nas carreiras de técnico superior e de dirigente as mulheres tendem a ter mais oportunidades de formação do que os homens ao contrário do que acontece nas restantes carreiras.

Merece-nos, ainda, uma referência particular o papel estratégico que a formação poderia desempenhar num contexto organizacional onde mais de ¼ da população apresenta como habilitação académica o 4º ano de escolaridade. O peso deste nível de habilitação na estrutura de qualificações exige, em nosso entender, uma política de formação profissional que não se limite às acções de formação interna e de curta duração, orientadas para as necessidades específicas do contexto de trabalho.

Torna-se necessário desenvolver uma política de formação mais estruturante, mais integrada e mais sustentável, promotora de uma maior articulação com os contextos e os processos de trabalho e propiciadora de uma dupla certificação, profissional e escolar, por forma a potenciar um projecto de mudança organizacional e, simultaneamente, minimizar os mecanismos de reprodução das desigualdades sociais inerentes à existência de níveis diferenciados de qualificação escolar e profissional.

Bibliografia

- Almeida, António José (2006) “Employabilité et contextes de travail: quel rôle dans la structuration du fonctionnement du marché du travail au Portugal », Communication au 3ème Congrès International du Management de la Qualité dans les Systèmes d’Éducation et de Formation, Rabat, policopiado.
- Almeida, António José (1993), “Enquadramento legal da formação profissional: uma análise sociológica” in APS, Estruturas Sociais e Desenvolvimento, Lisboa, Fragmentos, pp. 255-261.
- Alves, Natália (1998), “Modos de aprendizagem e evolução da formação profissional em Portugal” in Lopes, Helena (Coord), As modalidades da empresa que aprende e da empresa qualificante, Lisboa, OEFP.
- Barbier, Jean-Marie (1990) A avaliação em formação, Porto Afrontamento.
- Boyer, Robert (2000) “La formation professionnelle au cours de la vie”, in Gauron, André (org) Formation tout au long de la vie, Paris, La Documentation Française.
- Brandsma, J. *et alli* (1995) Continuing Vocational Training in Europe, Bruxelas, EC/Force.
- Caetano, António (coord) (2000) Mudança organizacional e gestão de recursos humanos, Lisboa, OEFP.
- Canário *et alli* (2005) “Administração Local e Formação de Formadores” in Canário, Rui e Cabrito, Belmiro (Org) Educação e Formação de Adultos: mutações e convergências, Lisboa, Educa.
- Canário, Rui *et alli* (2002) Formação Profissional Contínua na Administração Local: para uma orientação estratégica, Lisboa, FPCE, policopiado.
- Canário, Rui (2001) A aprendizagem ao longo da vida : análise crítica de um conceito e de uma política, Lisboa, FPCE, policopiado.
- Cruz, Jorge V. P. (1998) Formação Profissional em Portugal, Lisboa, Sílabo.
- DGEEP (2005) Inquérito à execução de acções de formação profissional, Lisboa, MTSS/DGEEP.
- Dubar, Claude (1997) “Formação, trabalho e identidades profissionais” in Canário, Rui (org) Formação e situações de trabalho, Porto, Porto Editora.
- Dubar, Claude (1985) La formation professionnelle continue, Paris, La Découverte.
- Gan, Frederico *et alli* (1995) Manual de técnicas e instrumentos de formación en la empresa, Barcelona, Ed. Apóstrofe.
- Le Boterf, Guy (1994) De la compétence, Paris, Éditions d’Organisation.
- Lopes, Helena (coord) (2000) As modalidades da empresa que aprende e empresa qualificante, Lisboa, OEFP.

Madureira, César (2000) “A formação profissional contínua no contexto de modernização da administração pública em Portugal” in *Sociedade e Trabalho*, nº 11, pp.73-85.

Meignant, Alain (1999), *Gestão da formação*, Lisboa, D. Quixote.

Oliveira das Neves, António (2000) “Formação profissional para a administração local: contexto, prioridades e modos de desenvolvimento” in *Sociedade e Trabalho*, nº 11, pp.87-99.

Oliveira Rocha, J. A. (2001) *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Lisboa, INA.

Ryan, Paul (2002) *Lifelong learning: potential and constraints with special reference to policies in the United Kingdom and Europe*, Cambridge, University of Cambridge, policopiado.

Serra, Fátima (2004) *Formação em Gestão para Dirigentes da Câmara Municipal de Almada: medir o impacte da formação no local de trabalho*, Lisboa, FPCE, policopiado.

Wollmann, Hellmut (2004) “Local government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: between multi-function and single purpose organisations” in *Local Government Studies*, vol. 30, nº 4, pp. 639-665.